

# **El copago en la financiación de bienes y servicios públicos preferentes: de la teoría a la revelación de preferencias**

**Julio López Laborda**

**Eduardo Sanz Arcega**

*Departamento de Economía Pública, Universidad de Zaragoza, Gran Vía 2, 50.005-Zaragoza*

7 de marzo de 2012

## **Resumen**

El presente trabajo realiza en primer lugar una aproximación teórica al principio del beneficio. Acto seguido, con las limitaciones propias que la inexistencia de otros trabajos en la literatura examinada y la base de datos seleccionada imponen, plantea una aplicación empírica a las preferencias de los ciudadanos españoles respecto de la introducción de la fórmula del copago, manifestación de la regla del beneficio, para la financiación de bienes y servicios preferentes sobre la base de los argumentos teóricos; a la sazón, motivaciones basadas en la eficiencia (favorables a aquélla), en la equidad (contrarios, respectivamente) o en ambas. Para ello se han utilizado los datos recogidos por la matriz del “Barómetro Fiscal IEF 2003-2010”. Los resultados muestran una confirmación de los fundamentos teóricos descritos acerca de la existencia, con el signo esperado, de determinantes de las preferencias ciudadanas anclados tanto en argumentos de eficiencia como de equidad. En todo caso, resulta reseñable la apuesta de una inmensa mayoría de los ciudadanos españoles por el actual sistema de impuestos-prestaciones y, por ende, de rechazo del copago.

**Palabras clave:** Principio de beneficio, copago, bienes preferentes, ciudadanos, modelos probit, modelos multinivel

**Clasificación JEL:** H21, H23, H41, H53

## **1. Consideraciones iniciales**

El principio del beneficio, que propugna la equivalencia entre la contribución del ciudadano a las arcas públicas y los beneficios percibidos por éste del Estado, ha sido un principio impositivo tradicional de equidad. Sin embargo, si bien en la actualidad no goza de una presencia destacada como regla inspiradora de los sistemas fiscales, las condiciones económicas presentes quizá reviertan dicha tendencia.

Así las cosas, el presente estudio, tras enjuiciar en sede teórica la idoneidad del principio de beneficio como principio impositivo general, se propone analizar, sobre dichos fundamentos, las variables que determinan las preferencias individuales de los españoles acerca de la introducción de la propia regla del beneficio, en su manifestación del copago, para la financiación de bienes y servicios públicos preferentes.

Sentado lo anterior, la estructura del estudio se divide en tres secciones. En primer lugar se realizará una aproximación teórica al principio del beneficio como principio impositivo general. Acto seguido se plantea una aplicación empírica a las preferencias de los ciudadanos españoles respecto de la introducción de la fórmula del copago, manifestación de la regla del beneficio, para la financiación de bienes y servicios preferentes sobre la base de argumentos de eficiencia (favorables a aquélla), equidad (contrarios, respectivamente) o ambas. Para ello se han utilizado los datos recogidos por la matriz del “Barómetro Fiscal IEF 2003-2010”. Los resultados muestran una confirmación de las hipótesis descritas; debiendo destacar que un 80 % de la ciudadanía se posiciona contraria al copago. La última sección recoge las conclusiones.

## **2. El principio del beneficio como principio impositivo a examen**

La naturaleza del principio del beneficio se fundamenta en el respeto por una tributación de acuerdo con el interés del sujeto derivado de los gastos públicos. En otros términos, la satisfacción de ambos extremos implica que la determinación del nivel de prestación a partir de la revelación de las preferencias ciudadanas debe equilibrarse con el reparto de la carga, logrando tanto la equidad como la eficiencia del sistema; consecuentemente, se alcanzará un mayor ajuste demanda-oferta en la provisión de bienes y servicios públicos. Todo ello a partir de un doble mecanismo simultáneo.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, de un lado, enfrentarse al mecanismo de los precios implicará para ellos una mayor responsabilidad en el uso de los servicios públicos al aumentar la visibilidad y la transparencia sobre su coste (López Casanovas et al., 2003); que, asimismo, asegura que aquéllos valoran estos últimos, como mínimo

al coste marginal (Bird y Tsiopoulos, 1997), incidiendo, por tanto, sobre su comportamiento. No en vano, una de las funciones del principio del beneficio consiste en suplir la ausencia de señales de coste de oportunidad (López Casanovas et al., 2003) a la par que se proporciona un mecanismo de salida (Albi et al., 2009b): no consumir. En este sentido, dentro de un contexto de racionamiento o de demanda superior a la oferta, quienes no deseen pagar pueden ser excluidos (Bös, 1985), combatiéndose el sobreconsumo (Bird y Tsiopoulos, 1997).

De otro lado, y, simultáneamente, a partir de la información proporcionada a los gestores públicos merced a la revelación de las preferencias ciudadanas, el Sector Público tendrá un mejor conocimiento de aquéllas que le posibilitará alcanzar mejoras de eficiencia en su gestión (a modo de ejemplo, los datos recopilados acerca de las inversiones públicas realizadas le proporcionarán información sobre la oportunidad de su expansión; Fuentes Quintana, 1986). Por consiguiente, podrá lograrse una disminución de la presión fiscal general (entre otros, Fuentes Quintana, 1986, o Musgrave y Musgrave, 1991), consecuencia tanto de los ahorros por las ganancias de eficiencia obtenidas como por la financiación directa y adicional lograda. Por último, dentro de estructuras institucionales descentralizadas en las que las jurisdicciones subcentrales tienen un cometido netamente asignativo, se dan las condiciones para que el principio del beneficio se erija en herramienta del federalismo competitivo (Rauscher, 1998), mejorando la eficiencia del sistema.

No obstante lo antedicho, como contrapuntos a la aplicación de la regla del beneficio se arguye cómo la individualización del coste de un servicio público, debido al elemento de utilidad pública inherente a todos ellos (independientemente de la naturaleza de los mismos), impide de facto su determinación total (cuestión anticipada ya por Seligman, 1913, y, más recientemente, dentro de una extensa literatura, por Fuentes Quintana, 1986, o Bös, 1985). En segundo lugar, la existencia de rendimientos crecientes en la producción de determinados bienes provistos públicamente implica que, incluso la aplicación de un precio eficiente, no permite la cobertura de los costes totales, entre los que habría que incluir los sociales (a partir, entre otros, de Fuentes Quintana, 1986, o Bird y Tsiopoulos, 1997). Finalmente, la fijación de precios políticos por efecto de la acción de grupos de presión, intereses burocráticos... desvirtúa el correcto funcionamiento del principio del beneficio, tendiendo generalmente a subtasar la contrapartida por el servicio público (ilustrativamente, Evans et al., 1993, o García Valiñas, 2004); si bien la praxis muestra (entre otros, a partir de Hyman, 1999) cómo,

respecto del diseño de precios, la regla del beneficio se ha instituido con vocación de cobertura de costes total, parcial (los denominados copagos) o superavitaria (claro que los dos últimos supuestos, lógicamente, no inaugurarían una aplicación estricta de aquélla).

Sentado lo anterior, para que la operatividad de la regla que establece el principio del beneficio (equivalencia entre el interés del sujeto y su contribución a las cargas públicas) precipite su aceptación como criterio de Justicia, informador del sistema fiscal en su conjunto, resulta indispensable juzgar su idoneidad funcional sobre la base de dos consideraciones fundamentales: de un lado, debe valorarse su pertinencia para el acometimiento de los tres objetivos *musgravianos* del Sector Público moderno; de otro, es preciso examinar sus aptitudes para la financiación de la disímil naturaleza de los bienes y servicios provistos por aquél (a la sazón; públicos, privados y preferentes).

Respecto de la primera cuestión, únicamente el cometido asignativo podría satisfacerse mediante su aplicación. Así, tanto la función estabilizadora como la distributiva y las externalidades de esta última (de las que da cuenta, entre otros, Sala i Martín, 1997) no pueden cumplirse con el principio del beneficio.

De otro lado, en lo concerniente a la segunda premisa, la respuesta debe ser desglosada a fin de lograr describir la problemática singular que afecta, en términos de eficiencia y equidad, a la financiación de cada uno de los tipos de bienes. En primer lugar, por lo que se refiere a los bienes públicos, la cobertura de su coste hace que emerja el problema del *free-rider* o comportamiento estratégico de los ciudadanos; el cual induce a una subestimación de la utilidad derivada del consumo de aquéllos (entre otros, Albi et al., 1994); de ahí que no pueda establecerse un conocimiento de las preferencias individuales por las necesidades públicas al modo utilitario clásico. En otras palabras, no resulta posible conocer los beneficios singulares del gasto para los contribuyentes (Musgrave y Musgrave, 1991); de lo que se colige la imposibilidad de establecer la correlativa carga fiscal de los individuos y, por ende, la insuficiencia del principio del beneficio para la financiación de los bienes públicos.

En segundo término, en lo atinente a los bienes y servicios de naturaleza privada provistos públicamente, es donde la conexión beneficio-coste presenta una mayor nitidez y, por tanto, donde resulta plausible una aplicación ortodoxa de la regla del beneficio que satisfaga la regla que éste recoge (esto es; todos los usuarios devienen en obligados al pago y el precio resulta de la igualación de coste y beneficio marginales). En todo caso, y, consecuentemente, los extremos a cumplir por aquellos bienes para

admitir su financiación a través del principio del beneficio resultarían (a partir, entre otros, de Moreno, 1995, o Albi et al., 2009b) un bajo grado de obligatoriedad en el consumo y unos costes de transacción asociados a la fijación de precios y a la recaudación de los mismos no muy elevados.

Por ello, y, a modo de ilustración, la implementación del principio del beneficio se centra en sectores como la imposición sobre hidrocarburos, educación superior y Justicia o en el ámbito de las Haciendas Locales (donde ya los hacendistas alemanes de principios del XX desarrollaron profusamente supuestos concretos para su inserción).

Finalmente, en tercer y último lugar, se encuentran los bienes y servicios preferentes, aquéllos “de naturaleza privada [y] que el Sector Público subvenciona o provee gratuitamente por considerarlos esenciales para el desarrollo de una vida digna” (Albi et al., 2009a). Así, se trata de bienes y servicios (i) cuya disponibilidad para el sujeto no trae causa de sus propias elecciones individuales, pero (ii) cuyo consumo contiene tanto efectos privados como externos y que, adicionalmente, (iii) poseen un valor sociopolítico fundamental al cumplir con objetivos relacionados con la equidad como el aseguramiento de la igualdad de oportunidades y el logro de metas redistributivas; lo que hace que (iv) su financiación suponga la mayor porción de los presupuestos públicos en los países desarrollados (tal y como se desprende de los datos publicados por la OCDE [2011]; en los que en el indicador medio para la OCDE29 en 2008 muestra cómo la financiación de los bienes preferentes alcanza casi un 30% del PIB y supone una cuantía dos veces superior a la de los bienes públicos); principalmente, Sanidad, Educación y Vivienda (valga como ilustración, nuevamente, Albi et al., 2009a).

De ahí que, a mayor abundamiento, además de los requisitos antedichos para los bienes privados, al mecanismo eficiente de los precios de mercado subyacente al principio del beneficio se le exija en el presente caso de los bienes preferentes, para salvaguardar la equidad, la garantía de acceso a los usuarios de menor renta o mayor necesidad o la corrección de efectos externos. A tal fin, y, en consecuencia, se han desarrollado múltiples mecanismos como, sin pretensión de exhaustividad, exenciones, deducciones, límites de cobertura, importes máximos, bonificaciones, etc. (ver López Casanovas et al., 2003, o Murillo y Carles, 1999). A *contrario*, del peligro de no cumplimiento de la condición equitativa establecida dan cuenta Besley (1991), o, en un estudio sobre copagos sanitarios en países en vías de desarrollo, Sepehri y Chernomas (2001).

No obstante lo anterior, la denominada crisis fiscal del Estado (ilustrativamente, De Pablos y Valiño, 2000) y un énfasis casi exclusivo en la eficiencia como principio rector de las políticas públicas por el lado de los ingresos han propiciado en la actualidad un auge de la regla del beneficio con aspiraciones de totalidad. Consecuentemente, se observa la progresiva instauración de sistemas de copago por bienes y servicios públicos preferentes justificando dicha medida en el argumento, ya referido, de que “no existe una adecuada percepción del coste entre los ciudadanos por la recepción de muchos servicios públicos”; hecho que precipitaría un sobreconsumo inabordable en el actual contexto de las finanzas públicas y, por ende, haría indispensable la institución de mecanismos de mercado<sup>1</sup>.

Filosofía, en todo caso, que entendemos que soslaya alternativas adicionales que contribuyan, al margen del principio de justicia que inspire la financiación de los bienes preferentes, a una mejora de la eficiencia en la provisión de los mismos sin disminuir la equidad del sistema. A tal fin, creemos en las potencialidades de dos tipos de medidas como:

(i) la lucha contra el fraude fiscal; absolutamente prioritaria por razones de eficiencia, equidad, confianza en las instituciones... y susceptible por sí misma de generar recursos para la Hacienda Pública, dado el porcentaje de economía sumergida existente (valgan como ilustración las cifras que proponen Buehn y Schneider, 2011, para España y los países más ricos de la OCDE en 2007: 22.2 % y 16.6 % del PIB, respectivamente; cifras en línea, aunque sensiblemente superiores para el caso de España en 2010, con las estimadas por el propio Schneider, 2011, que alcanzaban un 19,4 %). Si bien, no obstante lo anterior, debe explicitarse asimismo la incertidumbre, los altos costes y la limitación relativa, si comparamos con las cifras de economía sumergida existentes en el ámbito internacional, de la inspección tributaria;

(ii) la implementación de programas de educación y concienciación en el consumo o la elaboración de un régimen sancionador que castigue comportamientos abusivos (valga como ejemplo la actual inexistencia de obligación de justificar no acudir a una consulta médica para la que se ha obtenido cita previamente...).

Así las cosas, restringido el ámbito de aplicación del principio del beneficio a la financiación de bienes privados y preferentes provistos por el Sector Público, con los

---

<sup>1</sup> Mecanismos deudores, en todo caso, de la motivación real que fundamente su introducción. En este sentido, en lo atinente al diseño de precios, y, a modo de ilustración, los dos objetivos básicos de los copagos, reducir la demanda y proporcionar ingresos, generan recomendaciones contrapuestas sobre su aplicación (Chernichovsky, 2000, citado por López Casanovas et al., 2003).

matices señalados; y, por ende, explicitada su inoperancia como criterio informador único del sistema fiscal en su conjunto, la efectividad de la introducción de aquél se asienta sobre su capacidad para mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios del Sector Público mediante una asignación de los recursos orientada a la satisfacción de la igualdad, desde la perspectiva del ciudadano-consumidor, entre coste y beneficio marginal.

En todo caso, y, a modo de conclusión, una cuestión de primer orden resulta, dentro de los sistemas democráticos, conocer la posición de la ciudadanía respecto de los principios de justicia impositiva que deben presidir los sistemas fiscales, pues, en definitiva, los objetivos generales de política fiscal y económica deben contar con la aquiescencia ciudadana en un ámbito tan sensible, por sus implicaciones, para el bienestar general.

### **3.- El copago y las preferencias de los españoles en la financiación de los bienes y servicios públicos preferentes**

#### **3.1 Modelo y datos**

A partir de los datos proporcionados por la edición de 2008 del “Barómetro Fiscal IEF 2003-2010”, única oleada que recoge las variables de interés, y, con las limitaciones propias que la inexistencia de otros trabajos en la literatura examinada y la base de datos seleccionada imponen, se plantea un estudio que trata de contrastar si, desde la perspectiva de las preferencias ciudadanas, diferentes elementos de eficiencia, de equidad, o ambos, se relacionan con la preferencia por el copago en la financiación de los bienes y servicios preferentes. Es decir, trataremos de comprobar si:

*H1: los individuos preocupados por la eficiencia se muestran favorables a la introducción del copago*

*H2: los individuos preocupados por la equidad rechazan la fórmula del copago*

*H3 (H1 + H2): las preferencias por el copago se fundamentan tanto en argumentos de eficiencia (positivamente) como de equidad (negativamente)*

No en vano, los bienes y servicios preferentes poseen un valor sociopolítico fundamental al cumplir con objetivos relacionados con la equidad como el

aseguramiento de la igualdad de oportunidades y el logro de metas redistributivas. Sin embargo, y, simultáneamente, en términos de eficiencia, la inexistencia de mecanismos que disciplinen la demanda o “la inexistencia de una adecuada percepción de su coste entre los ciudadanos” podrían devenir en un sobreconsumo de aquéllos. Por todo ello, si bien idealmente resultaría esclarecer, en primer lugar, la existencia de un deseo de copago en aquellos individuos conscientes del coste de los bienes y servicios preferentes, esto es, si una mayor visibilidad se encuentra correlacionada con la preferencia por el copago, dicha valoración no resulta contrastable con la base de datos utilizada.

Con todo, conviene poner de relieve cómo, a partir de los resultados descriptivos que el propio Barómetro ofrece, un 80 % de los sujetos se muestra en contra de la introducción del copago. En el mismo sentido, otras medidas de política fiscal como (i) rebajar impuestos y recortar cualitativa y cuantitativamente las prestaciones, (ii) subir impuestos y mantener el nivel de prestaciones o (iii) privatizar servicios y recortar prestaciones obtienen un porcentaje de rechazo similar. Por el contrario, la alternativa de mantener los actuales niveles de imposición y prestaciones sociales y emprender una agresiva campaña contra el fraude fiscal cosecha un 80 % de apoyos; opción claramente preferida por la ciudadanía.

Sentado lo anterior, y, como se ha avanzado, para el acometimiento de este estudio contamos con los datos proporcionados por el “Barómetro Fiscal IEF 2003-2010”, encuesta anual patrocinada por el Instituto de Estudios Fiscales desde el año 1995 y realizada mediante entrevista personal, a una muestra aleatoria de 1.500 españoles, distribuidos en cinco segmentos (empresarios, agricultores, profesionales, asalariados e inactivos) y seleccionados por cuotas de hábitat, género, edad, nivel de estudios y categoría socio-económica; cuyo objetivo es analizar la evolución de la opinión fiscal de los españoles. Las preguntas de la encuesta se refieren a temas tales como la percepción de la relación entre los impuestos pagados y los servicios o prestaciones recibidas, las opiniones relativas al cumplimiento fiscal y al fraude, y la imagen institucional de la Hacienda Pública.

Metodológicamente, la técnica econométrica más oportuna parece un modelo probit; puesto que, en todos los casos, la endógena es una variable discreta ordenada que, a su vez, se ha transformado en una variable dicotómica. No en vano, este modelo permite el análisis de endógenas que resultan variables latentes subyacentes para las cuales se



observa una evidencia dicotómica; y para las que, asimismo, se asume la no imposición de equidistancia en términos de utilidad del sujeto respecto de las respuestas adyacentes.

Adicionalmente, dada la estructura descentralizada de España, se incorporará la metodología multinivel. Para ello resulta preciso medir la desviación de las preferencias regionales respecto de la media nacional a fin de hallar, en primera instancia, si tal ejercicio obtiene justificación. En términos econométricos, se trata de hallar la correlación intragrupo (denominada  $\rho$  por la literatura) a partir de la estimación del modelo probit sin variables explicativas y determinar de esta forma el mencionado valor de la desviación de la media regional respecto a la nacional. Dicho en otras palabras, el objetivo consiste en identificar el porcentaje de la variabilidad no explicada de la endógena que es imputable a la heterogeneidad existente entre Comunidades Autónomas (López Laborda y Rodrigo, 2010). En este sentido, se considera que cuanto más próximo a cero se encuentre dicho porcentaje, menor ventaja adquiere la estimación multinivel; la cual tiende a presentar superioridad a partir de valores de  $\rho$  mayores de 0.20.

Así las cosas, la expresión formal de los modelos probit estimados resulta:

$$y^* = \beta X + \gamma Z + \varepsilon,$$

donde las variables serán las respuestas a preguntas del cuestionario del IEF. En este orden de cosas,  $y^*$  será la endógena, el vector  $X$  se compondrá de las variables de interés; el  $Z$ , de controles sociodemográficos y, finalmente,  $\varepsilon$  resultará el término de error.

Así, en el contraste de las tres hipótesis descritas la magnitud  $y^*$  aproximará la preferencia del sujeto por la fórmula del copago, reflejando su grado de acuerdo con la siguiente afirmación: “el Gobierno debería rebajar los impuestos y que los ciudadanos pagaran parte de los servicios públicos que utilizaran”. En este sentido, dado que la introducción de mecanismos de copago se encamina al cobro por bienes y servicios preferentes, y así parece deducirse también del literal de la encuesta, consideramos que la aproximación acerca de las preferencias ciudadanas en relación con la financiación de aquéllos resulta plausible.

Sentado lo anterior,  $y^*$  resulta una variable discreta ordenada (“copago”) que toma los siguientes valores dependiendo del grado de acuerdo que el entrevistado muestre con la proposición descrita:  $y = \text{mucho} = 4$ ,  $y = \text{bastante} = 3$ ,  $y = \text{poco} = 2$ ,  $y = \text{nada} = 1$ .

Variable que, a su vez, se ha dicotomizado con el objetivo de que refleje una preferencia más acentuada: mucho y bastante = 1, poco o nada = 0.

Por su parte, el vector X quedará conformado, respectivamente, por variables de interés asociadas a cada una de las hipótesis a contrastar. En todo caso, aquéllas, siguiendo la lógica aplicada a la endógena (salvo que se indique, toman originalmente también valores de 1 a 4), han sido dicotomizadas para que muestren una preferencia más clara.

Para el contraste de la hipótesis de eficiencia (H1), en primer lugar, el vector X quedará conformado a partir de *proxies* relacionadas con la valoración del sujeto tanto de la gestión de las Administraciones como del comportamiento del resto de los usuarios; esperando que una visión desfavorable de ambos extremos se corresponda con un apoyo a la implantación de la fórmula del copago. Adicionalmente, se incluirá la variable “empresarios y profesionales” también con un signo esperado positivo, dadas las ganancias de eficiencia que para su actividad generaría una rebaja de su factura fiscal a raíz de la instauración de un sistema global de copago. Así, tenemos:

- “Mal uso”: toma el valor 1 si el ciudadano está de acuerdo con la afirmación de que existe una mala utilización de los servicios y prestaciones públicas por parte de los usuarios y cero en otro caso.

- “Peor que Europa”: tiene valor 1 si el sujeto cree que la relación imposición/calidad de los servicios y prestaciones públicas resulta peor que en otros países europeos y cero en otro caso (igual o mejor).

- “Empresarios y Profesionales”: de valor 1 cuando el individuo es un empresario o profesional y cero en otro caso (asalariados, inactivos y no ocupados).

En segundo término, para el contraste de la hipótesis de equidad (H2), el vector X se compondrá de variables de interés descriptivas del marco institucional y de una alternativa de política fiscal con cuya conformidad el sujeto revele una opinión favorable a la igualdad de oportunidades y a la redistribución y, por ende, se predice que de rechazo por el copago (el signo esperado de las variables es negativo). Concretamente, las variables de interés resultan:

- “Universal”: tiene valor 1 si el individuo está de acuerdo con la afirmación de que los servicios y prestaciones en general son accesibles a todo el mundo y cero en otro caso.

- “Justificación Impuestos”: de valor 1 si el sujeto afirma que los servicios y prestaciones en general justifican el pago de impuestos y cero en otro caso.

- “Antifraude”: toma el valor 1 si el entrevistado cree que el Gobierno debería mantener el mismo nivel de impuestos y servicios públicos y prestaciones sociales, pero debería emprender una agresiva campaña contra el fraude fiscal y la economía sumergida; y cero en otro caso.

Tal y como se ha puesto de relieve, el vector de variables de interés asociado al contraste de la H3 se compone tanto de las variables relacionadas con la equidad como de aquéllas referidas a la eficiencia.

Finalmente, el vector Z, común a las tres estimaciones, incluirá las variables de control; a la sazón, los siguientes elementos sociodemográficos: el sexo, la edad, el nivel formativo y el tamaño del hábitat en el que reside el ciudadano. Todas ellas podrían tener un sesgo orientado hacia la eficiencia o la equidad, por lo que se les otorga una adscripción y signo indeterminados. Así, resultan:

- “Edad”: variable continua; número de años del ciudadano.
- “Edad2” (edad al cuadrado): variable continua; número de años del sujeto al cuadrado. Se incluye con objeto de captar la posible existencia de efectos no lineales.
- “Mujer”: variable discreta; muestra un valor 1 si el sujeto es una mujer y cero si es hombre.
- “Formación superior”: variable discreta; toma valor uno si el entrevistado ha completado estudios universitarios y cero en otro caso.
- “Urbano”: variable discreta; toma valor uno cuando el ciudadano vive en una población de más de 200.000 habitantes y cero en otro caso.

Sentado lo anterior, el Cuadro 1 ofrece los estadísticos descriptivos de todas las variables relacionadas (endógena y exógenas). Por su parte, el Cuadro 2 muestra tanto la asociación de cada variable de interés a uno de los dos argumentos, equidad y eficiencia (al efecto; Q = equidad y E = eficiencia), como su signo esperado. El signo y la adscripción de los controles, tal y como hemos avanzado, resultan indeterminados.

**CUADRO 1: ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS**

VARIABLE	Media	Mediana	Valor máx.	Val. mín.	Desv. Típ.	C. asim.	C. curtosis
Edad	43.85	42	93	18	15.57	0.34	2.31
Mujer	0.48	0	1	0	0.50	0.09	1.01
Form superior	0.26	0	1	0	0.44	1.07	2.15
Urbano	0.35	1	1	0	0.48	0.64	1.41
Mal uso	0.46	1	1	0	0.50	0.18	1.03
Peor que Europa	0.44	0	1	0	0.50	0.22	1.05
Emp y Prof	0.51	0	1	0	0.50	-0.02	1.00
Universal	0.65	1	1	0	0.48	-0.63	1.40
Justifican Imptos	0.59	0	1	0	0.49	-0.35	1.12
Antifraude	0.83	0	1	0	0.37	-1.77	4.13
Copago	0.24	0	1	0	0.43	1.24	2.53

**CUADRO 2**

VARIABLE	DETERMINANTE	SIGNO ESPERADO
Edad		?
Edad2		?
Mujer		?
Form Superior		?
Urbano		?
Mal uso	E	+
Peor que Europa	E	+
Empr y Prof	E	+
Universal	Q	-
Justif Impuestos	Q	-
Antifraude	Q	-

### 3.2 Resultados

Los resultados de las estimaciones, robustos a heteroscedasticidad y sin que se detecten problemas de multicolinealidad entre las variables, quedan recogidos en el Cuadro 3.

**CUADRO 3: RESULTADOS**

	Estimaciones "Copago"					
	H1: eficiencia		H2: equidad		H3: H1 + H2	
	Coefficiente	P valor	Coefficiente	P valor	Coefficiente	P valor
<b>Constante</b>	-0.98	0.01**	-0.46	0.23	-0.57	0.15
<b>Edad</b>	-0.00	0.98	0.00	0.84	-0.00	0.81
<b>Edad2</b>	-0.00	1	-0.00	0.80	0.00	0.81
<b>Mujer</b>	0.20	0.03**	0.16	0.09*	0.20	0.04**
<b>Formación Sup.</b>	0.09	0.40	0.14	0.17	0.12	0.28
<b>Urbano</b>	-0.17	0.10*	-0.17	0.10*	-0.15	0.14
<b>Mal uso</b>	-0.04	0.66			-0.03	0.76
<b>Peor que Europa</b>	0.29	0.00***			0.26	0.01***
<b>Empr y Prof</b>	0.19	0.07*			0.18	0.09*
<b>Universal</b>			0.11	0.26	0.12	0.24
<b>Justif Impuestos</b>			-0.28	0.00***	-0.25	0.01***
<b>Antifraude</b>			-0.35	0.00***	-0.34	0.01***
<b>N</b>	907		907		907	
<b>Log-verosim</b>	-485.85		-483.79		-478.32	
<b>Wald chi2</b>	(8) 22.43		(8) 25.27		(11) 37.00	
<b>Prob &gt; chi2</b>	0.00***		0.00***		0.00***	
<b>Pseudo R<sup>2</sup></b>	0.022		0.026		0.037	

\*\*\* Significativo al 1 %; \*\* significativo al 5 %; \* significativo al 10 %

Los resultados obtenidos muestran una significatividad asociada a la mayoría de las variables de interés. Esto es, se confirman las hipótesis teóricas iniciales acerca de la existencia de elementos de equidad y eficiencia como subyacentes a las preferencias por el copago de los bienes y servicios preferentes; también de manera conjunta. Así, el modelo que contrasta la H3, que incorpora tanto los argumentos de equidad como los de eficiencia, es el de mayor poder explicativo. En este orden de cosas, cabe reseñar asimismo que las variables de interés significativas en el modelo que contrasta la H3

resultan, en sentido estricto, una adición de las idénticas homónimas obtenidas en las estimaciones reducidas.

Concretamente, y, de un lado, desde la perspectiva de la eficiencia, la percepción de una menor relación calidad/imposición en la provisión de bienes y servicios preferentes, en comparación con otros países europeos, influye en el apoyo a la instauración de la regla del beneficio. Dicha medida es, asimismo, respaldada por empresarios y profesionales (corroborando el signo predicho). Sobre la influencia que el mal comportamiento del resto de usuarios induce en la preferencia individual por el copago no puede concluirse una posición concreta.

De otro, desde la perspectiva de la óptica de la equidad, la conciencia de que el pago de impuestos generales justifica la existencia de aquéllos, así como la posibilidad de implementar una alternativa de política económica consistente en mantener el nivel de prestaciones/imposición junto con un incremento en la lucha contra el fraude fiscal devienen en argumentos para el rechazo del copago (confirmando los signos esperados). Sin embargo, la naturaleza universal del sistema de prestaciones no parece tener influencia en la aceptación o rechazo de aquél.

Por último, acerca de las características sociodemográficas; mientras ser mujer aumenta la probabilidad de mostrarse favorable a su introducción, vivir en un entorno urbano (de más de 200.000 habitantes) conduce a la posición antitética. Sobre esta última variable, sin embargo, resulta necesario explicitar la pérdida de significatividad sufrida en el modelo que contrasta la H3 (si bien con un valor cercano a 0.10). Ni la edad ni el nivel formativo, a mayor abundamiento sobre los controles restantes, parecen predisponer hacia una postura concreta respecto del copago.

Adicionalmente, puede afirmarse que las preferencias descritas resultan homogéneas en todo el territorio nacional, debiendo desecharse el análisis multinivel. Así, a pesar de haber incorporado dicha metodología, toda vez que parece ampliamente plausible la anidación de los ciudadanos en las Comunidades Autónomas en las que residen debido a que son éstas las que principalmente administran los servicios y prestaciones sociales encuadrados en el denominado Estado del Bienestar, aquélla ha resultado de menor poder explicativo que el mejor de los probit descritos, por lo que se ha omitido (lo cual, por otra parte, es coherente con el análisis de la correlación intragrupo, para la que se ha obtenido un valor de  $\rho < 0.15$ ).

Sentado lo anterior, y, tal como se ha puesto en valor, los datos descriptivos ofrecidos por el “Barómetro IEF” muestran cómo un 80 % de la ciudadanía española

expresa su rechazo por la introducción de los copagos para la financiación de bienes y servicios públicos preferentes. Por consiguiente, los resultados obtenidos inducen a reflexionar sobre la necesidad de mejorar la eficiencia en la provisión de aquéllos, toda vez que la restricción presupuestaria tiende a fortalecerse, pero, a tenor de las preferencias ciudadanas, sin desvirtuar la actual arquitectura impositivo-redistributiva del Estado de Bienestar.

#### **4. Conclusiones**

El presente trabajo ha acometido el estudio teórico de la regla del beneficio como principio impositivo general para, acto seguido, realizar, con las limitaciones propias que la inexistencia de otros trabajos en la literatura examinada y la base de datos seleccionada imponen, un análisis de las preferencias de los ciudadanos españoles respecto de la introducción de la fórmula del copago, manifestación de la regla del beneficio, para la financiación de bienes y servicios preferentes sobre la base de los argumentos teóricos de eficiencia (favorables a aquélla) y equidad (contrarios, respectivamente).

Para ello se han utilizado los datos recogidos por la matriz del “Barómetro Fiscal IEF 2003-2010”, en su edición de 2008 y, a la sazón, única oleada que recoge las variables de interés. Metodológicamente, por otra parte, se han estimado tres modelos probit para contrastar si, efectivamente, la preferencia por el copago de la ciudadanía española traía causa de argumentos de eficiencia, equidad, o ambas (esta última estimación ofrece un poder explicativo mayor). De otro lado, se ha advertido la menor potencia explicativa del análisis multinivel en este ámbito que permite afirmar la existencia de un perfil homogéneo a lo largo de toda España.

Sentado lo anterior, los resultados muestran una confirmación de las hipótesis planteadas a la luz de los fundamentos teóricos descritos. Por tanto, aquellos individuos preocupados por la eficiencia se muestran favorables a la introducción del copago mientras para quienes la equidad centra la conformación de sus preferencias rechazan aquél. En todo caso, resulta reseñable la apuesta de una inmensa mayoría de los ciudadanos españoles, un 80 %, por el actual sistema de impuestos-prestaciones y, por ende, de rechazo del copago.

De ahí que, a modo de corolario, la implantación de sistemas de copago para la financiación de bienes y servicios preferentes pueda materializarse en España sobre una plausibilidad político-parlamentaria, pero en absoluto desde la aquiescencia ciudadana

que, además, muestra su rechazo de manera homogénea a escala nacional. Y que, a mayor abundamiento, respalda, como se ha indicado, el presente Estado de Bienestar.

## 5. Bibliografía

- Albi, Emilio et al. (2009a): *Economía Pública I*, 3ª ed., Barcelona, Ariel Economía
- Albi, Emilio et al. (2009b): *Economía Pública II*, 3ª ed., Barcelona, Ariel Economía
- Albi, Emilio et al. (1994): *Teoría de la Hacienda Pública*, 2ª ed., Barcelona, Ariel Economía
- Área de Sociología Tributaria (2008): “Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2008”, *Documento* nº 15/09, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid
- Besley, Timothy (1991): “Welfare Improving User Charges for Publicly Provided Public Goods”, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 93 (4), pp. 495-510
- Bird, Richard M. y Thomas Tsiopoulos (1997): “User Charges for Public Services: Potentials and Problems”, *Canadian Tax Journal*, Vol. 45, Nº 1, pp. 25-86
- Bös, Dieter (1985): “Public Sector Pricing”, en A. J. Auerbach y M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Finance*, North Holland, Amsterdam: Elsevier Science, vol. I, pp. 129-211
- Buehn, Andreas y Friedrich Schneider (2011): “Shadow Economies Around the World: Novel Insights, Accepted Knowledge, and New Estimates”, *International Tax and Public Finance*, en edición
- Cabrer Borrás, Bernadí, et al. (2001): *Microeconometría y decisión*, Madrid, Ediciones Pirámide
- Chernichovsky, D. (2000): “The public-private mix in the modern health care system –Concepts, issues, and policy options revisited”, *Working Paper 7881*, NBER, septiembre
- De Pablos Escobar, Laura y Aurelia Valiño Castro (2000): *Economía del gasto público: control y evaluación*, Madrid, Civitas
- Evans, Robert G. et al. (1993): “It’s not the money, it’s the principle: why user charges for some services and not others?”, *HPRU*, 93:16D
- Fuentes Quintana, Enrique (1986): *Hacienda Pública. Principios y estructura de la imposición*, Madrid, Rufino García Blanco
- García Valiñas, Mª Ángeles (2004): “Eficiencia y equidad en el diseño de precios óptimos para bienes y servicios públicos”, *Hacienda Pública Española*, Nº 168, pp. 95-119



- Hyman, D. N. (1999): *Public Finance, A Contemporary Application of Theory to Policy*, 6ª ed., Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers
- López Casanovas, Guillem (director) et al. (2003): *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*, Barcelona, La Caixa
- López Laborda, Julio y Fernando Rodrigo Saucó (2010): “¿Por qué los españoles son (moderadamente) autonomistas?: valoración de la gestión descentralizada y preferencia por la autonomía”, trabajo presentado al *XVII Encuentro de Economía Pública*, Murcia, 4 y 5 de febrero
- Moreno Seijas, José María (1995): *El principio del beneficio en la imposición: Teoría y aplicación actual*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, IEF
- Murillo, C. y Carles, M. (1999): *Diseño de indicadores de capacidad adquisitiva de los usuarios para mejorar la racionalidad y la equidad en la financiación sanitaria*, Madrid, Ministerio de Sanidad y Consumo y CRES
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave (1991): *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*, Madrid, McGraw- Hill
- Rabe-Hesketh, Sophia y Anders Skroddal (2008): *Multilevel and Longitudinal Modeling Using Stata*, 2<sup>nd</sup> Edition, College Station (Texas), Stata Press
- Rauscher, Michael (1998): “Leviathan and Competition among Jurisdictions: The Case of Benefit Taxation”, *Journal of Urban Economics*, No. 44, pp. 59-67
- Sala-i-Martin, X. (1997): “Transfers, social safety nets and economic growth”, *IMF Staff Papers*, 44, pp. 81-102
- Schneider, Friedrich (2011): “Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2011”, <http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2011/ShadEcon31.pdf> (10/11/2011)
- Seligman, Edwin, R.A. (1913): *El impuesto progresivo*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez
- Sepethri, Ardeshir, y Robert Chernomas (2001): “Are user charges efficiency –and equity- enhancing? A critical review of economic literature with particular reference to experience from developing countries”, *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 13, pp. 183-209